Ottobre - Dicembre 1974, Vol. 39, No. 4

Ernesto Bettinelli

La legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti

LA LEGGE SUL FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI PARTITI

Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti

di **Ernesto Bettinelli**

1. *Premesse storiche e politiche.*

L'approvazione della legge 2 maggio 1974 n. 195, istitutiva del finanziamento pubblico dei partiti, non può essere valutata solo quale mero fatto di costume come gran parte della stampa, espressione della c.d. opinione pubblica, ha inteso porre in rilievo con accenti un poco fuori misura. Né, tanto meno, è esatto parlare, al di là della coincidenza certamente non casuale con uno degli ennesimi scandali (1), che caratterizzano quasi con periodica puntualità la vita politica del nostro Paese, di « colpo di fulmine », come se la legge n. 195 si debba esclusivamente alla spregiudicatezza dei vari notabili di partito che improvvisamente scoprono il rimedio sicuro contro il malgoverno.

In verità il finanziamento pubblico dei partiti, considerato dal punto di vista non più del cronista, ma dello studioso di diritto costituzionale e scienza politica è un « fatto » di fondamentale importanza, in quanto segna il raggiungimento di una nuova fase nello sviluppo dello « Stato dei partiti », quella del loro riconoscimento *sostanziale* o, forse meglio, della loro *protezione* da parte dell'ordinamento, se ci si consente di introdurre una variante (che si adegui all'attuale situazione italiana) allo schema tracciato dal Triepel nel 1927 in una sua celeberrima e citatissima prolusione (2).

Il testo legislativo recentemente entrato in vigore è l'atto conclusivo di una lunga stagione di studi, di dibattiti tra e nelle forze politiche, di convegni e, infine, di proposte di legge clamorose, ma al tempo stesso sfortunate: a cominciare dall'iniziativa-Sturzo del 1958 che intendeva, rifacendosi all'esempio inglese, limitare le spese elettorali dei partiti (3), per terminare con il progetto socialista firmato dall'on. Bertoldi e altri e presentato alla Camera dei deputati nel 1971, il quale, invece, si proponeva di disciplinare il finanziamento statale dei partiti politici e si può, quindi, ritenere anticipatore dell'attuale legge (e,

---

Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pavia.

(1) Sul punto e sul fenomeno del clientelismo che affligge i partiti italiani cfr. PASQUINO, *Contro il finanziamento di questi partiti,* in « Il Mulino », 1974, p. 233 ss..

(2) *Die Staatverfassung und die politischen Parteien,* Berlin 1927.

(3) Il testo della proposta di legge con la relazione introduttiva si può trovare ora in *Il diritto dei partiti in Italia (1945-1970),* edito dal Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma 1971, p. 391. Si rinvia alla stessa pubblicazione per un'aggiornata documentazione e per una bibliografia « metodica » sul vasto tema dei partiti politici; vedi, in particolare, per quanto riguarda i convegni etc., cui si accenna nel testo, una dettagliata elencazione a p. 593 ss..

in realtà, l'immediato scopo del progetto socialista era proprio quello di *ballon d'essai*). Dunque, nel complesso, più di 15 anni di attività preparatorie, ampiamente suggestionate dall'eco di dibattiti pure in corso in altre nazioni a regime parlamentare e, da ultimo, dalle soluzioni da queste adottate (4).

Se alla luce di queste premesse si vogliono considerare i dieci articoli che formano il testo della legge sui contributi statali ai partiti, indubbiamente si corre il rischio di rimanere... perlomeno fortemente perplessi, nel momento in cui ci si accorge che molti dei nodi che hanno costituito oggetto delle dispute precedenti tra i politici e gli esperti a vario titolo non sono stati sciolti, ma sovente aggirati.

Si pensi solo allo spinoso e per molti Autori non eludibile problema (inevitabilmente al centro di ogni indagine e di ogni tavola rotonda) di un efficiente controllo da parte di organi dello Stato sulla gestione dei fondi pubblici erogati ai partiti, quanto mai gelosi della propria autonomia e della propria natura di libere associazioni a base volontaria, come si evince dall'art. 49 della Costituzione (5). O, ancora, si consideri la questione di un *esplicito* riconoscimento ai partiti della personalità giuridica di diritto privato che, in via logica, dovrebbe essere un presupposto necessario per una sovvenzione pubblica (6).

Eppure, come si accennava, la rilevanza della legge n. 195 è notevole perché incide profondamente sulla « costituzione materiale », sull'evoluzione dei rapporti tra le forze politiche e, in ultima analisi, è un indice dell'assestamento del sistema su precise linee di sviluppo.

Il limitato fine di questi appunti è, in questa prospettiva, di individuare e segnalare criticamente alcuni temi di ricerca nell'inesauribile campo attinente alla posizione e definizione dei partiti politici nell'ordinamento, temi che sicuramente saranno ripresi e rimeditati dagli studiosi dei fenomeni pubblicistici e politici, tenendo conto della più complessa situazione normativa in materia.

---

(4) Ci si riferisce in particolare all'esperienza della Rep. Fed. Ted.; vedi le pubblicazioni edite dal Senato della Repubblica nel 1965 (*I progetti di legge sull'ordinamento finanziario dei partiti nella Rep. Fed. Ted.*) e nel 1970 (*Disciplina dell'ordinamento e finanziamento dei partiti nella R.F.T.*) ove sono riportati ampi resoconti dei dibattiti tra le forze politiche, i testi dei progetti, nonché della legge ora in vigore e delle sentenze della Corte cost.. Per gli altri ordinamenti stranieri, puntuali notizie in CRESPI, *Lo Stato deve pagare i partiti?*, Firenze 1971, parte II, p. 65 ss..

(5) La centralità del punto è affermata dalla stessa relazione dell'on. PICCOLI, introduttiva della proposta ora legge: « Al fatto della contribuzione pubblica è inevitabilmente connessa l'instaurazione di forme efficaci di controllo. Se l'attività di rilievo pubblico dei partiti è sovvenzionata dallo Stato, essa va altresì *controllata secondo i normali schemi* che lo Stato ha predisposto per la verifica delle sue attività... ». Cfr. sulla questione CHELI che osserva che « se è assurdo pensare ad una erogazione diretta di denaro pubblico senza la contropartita di un qualche controllo statale, è anche impossibile costruire un controllo efficiente e imparziale sui meccanismi di funzionamento interno delle organizzazioni politiche, senza rischiare di compromettere un'area vitale ai fini della sopravvivenza della nostra democrazia », *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in « Rass. parl. », 1972, p. 466.

(6) In tal senso vedi ad es. GALEOTTI, *Prefazione a « I partiti politici (leggi e statuti) »*, a cura di TRAVERSO, ITALIA, BASSANI, Milano 1966, pp. XIX-XV.

2. *Il finanziamento pubblico dei partiti e il dibattito sull'omogeneità del sistema politico.*

Quali sono le condizioni di fondo che hanno permesso di arrivare *solo* nella primavera del 1974 (e non prima nonostante, come si è visto, la questione fosse stata in più occasioni sollevata) all'accoglimento da parte delle Camere del principio del finanziamento pubblico dei partiti politici e che, più in particolare, le hanno indotte a deliberare quel tipo di disciplina contenuto nella legge n. 195?

La risposta a tale preliminare interrogativo potrebbe essere il punto di partenza per impostare anche storicamente, da un angolo visuale più ampio, la problematica oggetto di queste note. E, in questa direzione, ci sembra poco significativo e in ogni caso insufficiente limitarsi a riconoscere e a sottolineare alcuni aspetti patologici della crisi interna dei partiti, divenuta improvvisamente insopportabile: la gravità del loro stato finanziario, la conseguente necessità di non potersi sottrarre a non disinteressate sovvenzioni esterne e, perciò, l'impossibilità di svolgere correttamente il ruolo agli stessi assegnato dalla Costituzione (7).

È più utile a nostro parere soddisfare la domanda che ci siamo proposti in termini positivi, cercando di inquadrare organicamente la nuova legge nella politica di « disgelo costituzionale » che si è affermata nel periodo 1967-1974 e che ha permesso di rendere finalmente operanti le disposizioni di struttura più significative della nostra Carta: dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario, all'attuazione dei referendum, fino all'emanazione da parte delle Camere dei nuovi regolamenti interni (8).

L'inaugurazione di questo *new deal* della nostra storia costituzionale è dipesa evidentemente dall'evoluzione dei rapporti tra le formazioni politiche più rappresentative, maturata con il progressivo allargamento dell'« area democratica » (o, come sarebbe più esatto dire, dell'« area di governo »), determinato dal centro-sinistra (9) e, in tale contesto, dall'assunzione da parte del

---

(7) Alla precaria situazione delle finanze dei partiti accenna la relazione Piccoli già cit.: davanti all'insufficienza delle contribuzioni volontarie ordinarie e straordinarie, che non riescono a coprire le « spese e i costi di un'organizzazione necessariamente vasta e complessa », « nasce... la tentazione di colmare lo scarto tra spese ed entrate ordinarie attingendo ad introiti straordinari che, sebbene alla lunga possono risultare condizionanti, paiono sovente inevitabili per la necessità di trovare all'esterno i mezzi indispensabili alla sopravvivenza delle formazioni politiche ». Analoghe considerazioni, forse più esplicite, sono contenute nella relazione introduttiva al progetto Bertoldi.

(8) Per un'interpretazione degli sviluppi della nuova politica di « disgelo costituzionale », Cheli, *La Costituzione alla svolta del primo ventennio*, in « Politica del diritto », 1971, p. 167.

(9) A tale proposito cfr. Bassanini, *Necessità, possibilità, significato di una politica di riforme costituzionali*, in « Relazioni sociali », 1967, p. 246 ss.. Su *Il centro-sinistra come fattore di disgelo costituzionale*, vedi Elia, *L'attuazione della Cost. in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana* (Atti del Convegno di Cadenabbia, promosso dalla DC lombarda), Bergamo 1965, p. 72.

Non si può ovviamente dimenticare quale fondamentale momento di integrazione della base sociale il processo di unificazione dei sindacati dei lavoratori e il conseguente rafforzamento della presenza degli stessi, in coincidenza con una

PSI dell'importante ruolo di partito-ponte tra maggioranza e PCI. Fino a quel momento, è superfluo ricordarlo, l'opposizione del PCI era drasticamente qualificata come « anti-sistema » o, peggio, « anticostituzionale » (10). E ciò comportava che questa forza politica fosse considerata non solo fuori gioco per eventuali compromessi o soluzioni alternative di governo, ma anche indisponibile per qualsiasi accordo o eventuale rinegoziazione del « metodo di scontro ». La convenzione *ad excludendum*, come fu definita (11) una simile pregiudiziale negativa nei confronti del PCI, è stata la causa principale del « congelamento » di molti istituti previsti dalla Costituzione che, se realizzati, avrebbero potuto costituire la base per l'« assalto marxista alla cittadella democratica », secondo una delle logore formule rettoriche ricorrenti in quel periodo (12) e, del resto, solo di recente abbandonate. È nota, ad esempio, l'estrema diffidenza dei democraticicristiani, che pure furono alla Costituente i più fieri sostenitori dei referendum popolari, verso le proposte legislative (peraltro presentate spesso da esponenti di quel partito) miranti ad integrare le norme costituzionali in materia e, in modo peculiare, l'art. 75, per tema di un ostruzionismo extraparlamentare da parte delle forti minoranze di sinistra contro l'indirizzo politico dei gruppi al potere. Ed, in effetti, la legge 25 maggio 1970 n. 352 è stata varata proprio quando era ormai palese (13) la correttezza e la democraticità dell'opposizione, sempre meno

---

crescente autonomia dai partiti. Sul tema si rinvia all'approfondita analisi di Pizzorno, *I sindacati nel sistema politico italiano: aspetti storici*, in « Riv. trim. dir. pubbl. », 1971, p. 1510 ss..

(10) È nota al riguardo la teorizzazione di Bon Valsassina che, in riferimento alla posizione dei partiti di ispirazione marxista, rileva come essi non siano per le forze al potere « semplici avversari magari occasionali e comunque moderati, ma nemici inconciliabili che si richiamano a una diversa famiglia spirituale e ad un'altra scienza del bene e del male; che non si propongono di sostituirsi loro, in una pacifica alternanza destinata a rinnovarsi più e più volte, bensì di annichilirle politicamente, senza possibilità di riscossa... », *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in « Riv. trim. dir. pubbl. », 1957, p. 539. Sulla definizione dell'opposizione e sulla valutazione del PCI come partito a.s. cfr. anche Sartori, *Tipologia dei sistemi di partito*, in « Quaderni di sociologia », 1968, p. 210. L'Autore ha sostanzialmente riconfermato le sue tesi in *Rivisitando il « pluralismo centralizzato*, in *Il caso italiano*, Milano 1974, p. 196.

(11) Da Elia, *Governo (forme di)*, in « Enc. del dir. », Milano 1970, p. 639, nota 20. Lo stesso Autore ha recentemente affermato che « ... il PCI è un partito il cui processo di integrazione-legittimazione è sicuramente incompiuto », *Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questo sistema di Governo*, in *Il caso italiano*, cit., p. 228.

(12) Cfr. ad es. la relazione dell'on. Piccoli al III Convegno di San Pellegrino, *L'incidenza della presenza comunista nella democrazia italiana*, in particolare laddove afferma che « ... l'azione del PCI costringendo i gruppi democratici ad una interminabile ricerca ed adozione di tecniche di difesa, li ha costretti a dimensionare la democrazia in formule di arroccamento... », in *Partiti e democrazia*, Roma 1964, p. 391.

(13) Non si intende sottovalutare nemmeno indirettamente la stretta correlazione politica tra approvazione della legge istitutiva del divorzio e attuazione dei *referendum* previsti dalla Cost.. Si rileva, peraltro, che il *gentlemen's agreement* tra i partiti per risolvere la delicata questione dei rapporti tra maggioranza di governo e maggioranza assembleare è stato reso possibile proprio in considerazione dell'opposizione *diversa* del PCI.

intransigente, del PCI, interessato più a condizionare positivamente la politica della maggioranza, sfruttando al massimo le strutture parlamentari, che non a promuovere od appoggiare iniziative esterne di base (14). Mobilitazioni di tal genere rischiano, in verità, di contraddire a quella strategia dell'aggregazione di *tutte* le forze popolari, strategia che i comunisti hanno elaborato con una certa gradualità e che oggi è stata compiutamente definita nella proposta di « compromesso storico » (15).

Ed è in questa cornice di nuovi equilibri che si assiste negli ultimi anni a una netta rivalutazione del Parlamento quale centro non più solo di *registrazione* di scelte rigidamente predeterminate dagli apparati dei partiti, ma anche e soprattutto di *mediazione* di orientamenti differenti tra maggioranza di governo e opposizione (16).

Rendere le Camere sempre più in grado di assolvere una simile funzione si può dire sia stato uno dei motivi ispiratori della riforma degli *interna corporis* deliberata nel febbraio del 1971. Particolarmente significative, facendo riferimento al Regolamento della Camera dei deputati, sono in tal senso le disposizioni che conferiscono un rilievo sempre maggiore ai gruppi politici, denominati ora « parlamentari » per mettere in primo piano la loro posizione di organi delle Camere, mentre, in precedenza, si preferiva piuttosto sottolineare la loro dipendenza dai partiti e, in sostanza, la loro permanente reci-

---

(14) Infatti il Segretario del PCI, Enrico BERLINGUER, nella sua relazione al Comitato centrale del partito (3 giugno 1974), convocato proprio appena dopo lo svolgimento del referendum del 12 maggio, ha molto significativamente proposto di elevare, attraverso una legge di revisione costituzionale, il numero minimo di firme di elettori per la presentazione di una richiesta di referendum, rilevando che esse « si possono raccogliere con facilità ». Inoltre ha suggerito che « dovrebbe essere almeno stabilito un congruo periodo di sperimentazione di una nuova legge, prima che se ne possa chiedere l'abrogazione per referendum popolare ». Infine « dovrebbe... provvedersi a delimitare più chiaramente e rigorosamente il campo delle materie che possono essere sottoposte a referendum, escludendo i diritti di libertà di singoli o di minoranze ». Per Berlinguer « l'istituto del referendum abrogativo... deve essere inteso e usato non come strumento plebiscitario, in contrapposizione alla democrazia parlamentare e rappresentativa, *ma come momento integrativo di questa* ». La relazione citata è riprodotta da « L'Unità » del 4 giugno 1974, pp. 7-8.

(15) Ci si riferisce agli ormai famosi articoli del Segretario del PCI apparsi su « Rinascita »; vedi in particolare, *Alleanze sociali e schieramenti politici*, pubblicato sul numero 40 del 1973. La nuova strategia del PCI è in parte dovuta ai forti cambiamenti socioeconomici avvenuti in Italia nell'ultimo ventennio e soprattutto alla « patologicamente rapida » espansione della « piccola borghesia », come nota SYLOS LABINI nel saggio *Sviluppo economico e classi sociali in Italia*, in « Quaderni di Sociologia », 1972, p. 425. Cfr. anche, se vuoi, le considerazioni di Giorgio GALLI sul ruolo che il PCI, « un partito socialdemocratico di classe » potrebbe avere nell'ambito di un'« opposizione che possa divenire alternativa di governo » e che comprenda unitamente ai socialisti e a una parte del movimento operaio di ispirazione cattolica « un settore sufficientemente forte della borghesia produttiva organizzata », *Il difficile governo*, Bologna 1972, p. 260.

(16) Su « la progressiva e sempre più incisiva partecipazione dell'opposizione all'attività di direzione politica dello Stato », MANNINO, *Rapporti tra maggioranza e opposizioni, note introduttive*, in « Il Politico », 1972, p. 187. Vedi anche CAZZOLA, *Consenso ed opposizione nel Parlamento italiano: il ruolo del PCI dalla I alla IV legislatura*, in « Riv. it. di sc. pol. », 1972, II, p. 71 ss..

proca contrapposizione (17). Così pure sintomatica della nuova situazione nelle relazioni tra le varie componenti politiche è la valorizzazione del principio dell'*unanimismo* nella programmazione delle attività parlamentari a cura della « Conferenza dei Presidenti », che accentua il peso dei gruppi indipendentemente dalla loro collocazione politica (18).

Insomma, senza ulteriormente soffermarci su tali singoli aspetti, ci sembra abbastanza evidenziata la tendenza in atto a favorire nei lavori delle Camere la creazione di sempre nuovi spazi di integrazione o di collaborazione tra le forze politiche, tanto che i frequenti episodi di « inserimento occasionale » della minoranza comunista nella determinazione, o meglio correzione, del programma di governo induce taluno a parlare di confusione dei ruoli tra maggioranza ed opposizione o di indirizzo assembleare contrapposto all'indirizzo di governo (19).

In realtà ciò che importa sottolineare è l'affermazione di un nuovo modo di svolgersi della dialettica parlamentare, indice anche questo non tanto, o per lo meno non solo, di una distensione nei rapporti politici, quanto della graduale *depolarizzazione* del sistema che, al di là delle contingenti dichiarazioni propagandistiche, non può più ritenersi caratterizzato dalla presenza a sinistra di alcuna opposizione anticostituzionale, la quale — per dirla con il Sartori — « cambierebbe, potendo, non tanto il governo, ma il sistema del governo » (20) o, più esattamente, ci permettiamo di rettificare, la forma di stato (21).

La legge n. 195 segna forse la tappa finale di questo processo di omogeneizzazione del nostro sistema politico, giacché una frattura tra le forze politiche « sui valori fondamentali dell'ordinamento » e « sulle regole del gioco » non potrebbe consentire il finanziamento statale di partiti con un

---

(17) Negando di conseguenza agli stessi la qualifica di organi interni: cfr. *infra*, al pgr. 3.

(18) Si consideri, sempre in riferimento al Reg. Cam. dep., che il programma approvato all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti diviene impegnativo (art. 23, comma 3°). Significativo anche il potere attribuito ai Presidenti dei Gruppi di chiedere, per oratori appartenenti al proprio gruppo, la non applicazione delle disposizioni che limitano la durata degli interventi dei singoli parlamentari sui progetti di legge o sulle mozioni (art. 39).

Molto indicativa dell'instaurazione di rapporti costruttivi tra maggioranza ed opposizione è la valorizzazione e la razionalizzazione del lavoro delle Commissioni permanenti, cui sono stati attribuiti nuovi poteri e, in particolare, quello di svolgere concretamente attività inerenti alla funzione ispettiva. Per una sommaria informazione sui criteri seguiti nell'elaborazione dei nuovi regolamenti cfr. Di Ciolo, *Le fonti del diritto parlamentare*, Milano 1973, p. 91 ss..

(19) Per una critica di tali osservazioni vedi Mannino, *op. cit., passim.*

(20) *Tipologia etc.*, cit., p. 210.

(21) Indirizzate, se non a una revisione della nostra forma di governo, perlomeno a una sua correzione in senso efficientistico, alcune iniziative di esponenti di partiti tradizionalmente pro-sistema. Su tali progetti di « ingegneria costituzionale » cfr. i resoconti e le valutazioni critiche di Onida, *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in « Riv. trim. dir. pubbl. », 1972, p. 459 ss.. Cfr. anche i dibattiti organizzati sul tema dalla rivista « Gli Stati », *La Costituzione e la crisi* (interventi di: Crisafulli, Ferrari, Galeotti, La Pergola, Jemolo, Mortati, Sandulli), sul n. 1 del 1973 e *Che fare nel sistema* (cui hanno partecipato oltre gli Autori già citati anche Cotta, Cuocolo, Mazziotti), sul n. 5 del 1974.

simile grado di « distanza ideologica ». Del resto, nella relazione del progetto Bertoldi, più volte richiamato, si giustifica la scelta di tempo dell'iniziativa facendo riferimento, tra l'altro, al « mutamento del clima politico » e così pure nella stessa relazione Piccoli che ha accompagnato alle Camere il testo legislativo ora in vigore si spiega, in forma un po' contorta, che « il problema del finanziamento pubblico dei partiti si è imposto all'attenzione delle forze politiche e dell'opinione pubblica in maniera più lucida e in termini maggiormente concreti che in passato », in rapporto alle « esigenze dell'attuale stadio evolutivo della vicenda politica e democratica ».

Che il finanziamento pubblico dei partiti sia effetto tipico di un sistema politico omogeneo si può dimostrare storicamente, prima ancora che in termini logici, guardando alle esperienze di altri ordinamenti stranieri inquadrabili nella forma di governo parlamentare.

L'omogeneizzazione può essere il risultato naturale di una più o meno lenta e faticosa evoluzione delle forze politiche e sociali, oppure può essere favorita, e al limite imposta, dalle strutture e dalle regole dell'ordinamento costituzionale che (l'esempio più significativo è offerto dalla Germania di Bonn) concede libera cittadinanza solo alle formazioni che accettano i « valori fondamentali del regime liberal-democratico (*freiheitliche demokratische Grundordnung*: art. 21, II c. della *Grundgesetz*), negando quindi legittimità a quei partiti che si propongono, anche con metodi non necessariamente rivoluzionari, di sovvertire i presupposti di tale regime (22). Può essere indicativo ricordare che le disposizioni emanate per l'applicazione di questi principi della *Grundgesetz* risalgono al 1951, mentre la definitiva legge sui partiti che disciplina *anche* il rimborso statale delle spese elettorali sostenute dagli stessi è stato approvato solo nel 1967, quando, al di là delle prescrizioni formali, il sistema politico appariva inequivocabilmente compatto (23).

La situazione italiana è sul piano istituzionale assai diversa, in quanto è stata rifiutata alla radice, per le ragioni che tutti conoscono (24), la costruzione di una « democrazia protètta » e l'integrazione nel sistema di tutte le forze politiche — ad eccezione sulla destra della frangia neofascista costituita dal MSI, di scarso rilievo numerico (25) — è il frutto di una graduale maturazione.

---

(22) Come è stato ribadito dal *Bundesverfassungsgericht* nella sent. 17 agosto 1956 che ha dichiarato l'incostituzionalità del Partito comunista tedesco. Sul punto puoi vedere RITTERSPACH, *Costituzionalità e incostituzionalità dei partiti nell'ordinamento federale tedesco*, in « Studi parlamentari e di politica costituzionale », 1968, p. 59.

(23) Sulle vicende che hanno portato alla vigente « legge sui partiti » nella Rep. fed. ted., vedi l'introduzione di ELIA al volume *Disciplina dell'ordinamento e finanziamento dei partiti nella RFT*, cit., p. XI ss..

(24) Sulle ragioni storiche che hanno favorito il carattere « non protetto » della democrazia italiana si sofferma ELIA, *L'attuazione della Cost. in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, cit., p. 69.

(25) La presenza in Parlamento di una formazione che — ritornando alle definizioni del Sartori — è palesemente « fuori sistema », avrebbe potuto costituire una remora all'approvazione della legge n. 195. E, in effetti, le sovvenzioni statali al MSI comportano un temperamento al rigore della logica per cui solo un ordinamento politico omogeneo può consentire l'accoglimento in sede positiva del principio del finanziamento pubblico dei partiti. Tuttavia, le limitate dimensioni del

Il confronto tra i dati normativi della RFT e della Repubblica italiana in tema di regolamentazione dei partiti rivela in realtà una notevole differenza nel rapporto tra ordinamento e gruppi politici. E si potrebbe osservare come un testo legislativo così complesso e completo quale è quello vigente in Germania, il quale fissa chiaramente la « posizione costituzionale e i compiti dei partiti » e si preoccupa di disciplinare importanti e delicati aspetti della loro vita interna (26), non può essere utilmente comparato con il provvedimento recentemente promulgato in Italia e che detta esclusivamente norme per garantire una sovvenzione pubblica ai partiti (27).

Questa eventuale obiezione di ordine metodologico è indubbiamente valida su un piano generale, ma è irrilevante ai fini del nostro discorso che intende semplicemente sottolineare quanto si è già affermato e precisamente che solo un sistema politico omogeneo può accogliere il principio del finanziamento pubblico dei partiti. Ciò implica, infatti, un reciproco riconoscimento di legittimità da parte di ciascuna forza politica (tenendo però conto, per la situazione italiana, delle osservazioni formulate nella nota 25).

MSI e soprattutto il suo isolamento nello schieramento politico hanno permesso al legislatore (in verità con un certo imbarazzo) di sopportare una simile disarmonia: in fin dei conti l'arco dei partiti costituzionali vanta circa il 90 per cento dei suffragi elettorali.

Nel momento in cui redigiamo queste note le maggiori polemiche suscitate dal provvedimento oggetto della nostra indagine riguardano proprio l'erogazione dei fondi dello Stato a quella formazione politica (cfr. ad es. la dura presa di posizione dell'on. TERRACINI di cui da notizia il « Corriere della Sera » del 5 luglio 1974). Lo stesso quotidiano ci informa, poi, del deposito alla Presidenza della Camera dei Deputati di una proposta di legge socialista (primo firmatario ne è l'on. Vineis) diretta a bloccare lo stanziamento di fondi in favore del MSI (cfr. l'edizione del 10 agosto 1974 a p. 10).

Questa sia pur marginale contraddizione alla tesi del nesso di causa ad effetto che intercorre tra omogeneità del sistema e finanziamento pubblico dei partiti pensiamo possa essere, entro un periodo di tempo relativamente breve, risolta con quegli strumenti istituzionali di cui il sistema dispone per garantire la propria « conservazione ». Alludiamo, evidentemente, alla XII disp. finale della Cost. e alla legge 20 giugno 1952 n. 645. Non a caso lo stesso progetto socialista Vineis fa riferimento appunto a tale normativa, in quanto prevede la sospensione dei contributi di cui alla l. n. 195 per quei partiti rappresentati in Parlamento, i dirigenti dei quali siano indiziati dei reati contemplati dalla c.d. legge Scelba.

Per completezza segnaliamo, quale ulteriore reazione al versamento dei contributi statali al gruppo neofascista, la promozione di una iniziativa legislativa popolare per lo scioglimento di questa forza politica (cfr. il « Corriere della sera » del 29 giugno 1974, p. 2).

(26) La legge 24 luglio 1967 traccia addirittura lo schema-tipo dello statuto cui i partiti debbono uniformarsi (art. 6) e contiene disposizioni sulla struttura (art. 7), organi (art. 8), assemblea degli iscritti e dei delegati (art. 9) etc. degli stessi; disciplina inoltre il « metodo democratico » cui si devono attenere tutti gli organi del partito nella formazione della sua volontà (artt. 15, 16, 17).

(27) La relazione PICCOLI giustifica la « limitatezza » della legge attualmente in vigore in considerazione « del particolare atteggiarsi della vita democratica del nostro Paese che, imperniata su forze politiche fortemente divise sul terreno ideologico e legate a diversi interessi interni e internazionali, induce le contrapposte organizzazioni a garantirsi reciprocamente da ogni ingerenza esterna o controllo formale. Questa direttiva storica, nata come aspirazione, gradualmente si è trasformata in elemento metodologico costante della vicenda politica del nostro ordinamento che, se intaccato, può turbare l'equilibrio dell'intero sistema ».

Si deve, poi, valutare come il concetto di omogeneità non sia assoluto, ma relativo a ciascuna esperienza costituzionale, nel quadro, ovviamente, della stessa forma di stato: l'arco dei valori fondamentali è, in effetti, più o meno dilatato a seconda del grado di sviluppo storico dei diversi ordinamenti. In ogni caso, un più puntuale e articolato contesto normativo, nel cui ambito solamente siano inserite norme sul finanziamento pubblico dei partiti, non è necessariamente indice di maggiore omogeneità. Ad esempio in Svezia (stato sicuramente caratterizzato da un grado di omogeneità tra i più alti in Europa) è entrato in vigore alla fine del 1972 un provvedimento « settoriale », simile nella sua strutturazione normativa alla legge n. 195 (28).

Dunque, a questo punto della nostra indagine si può ritenere acquisita una prima indicazione: la legge n. 195 costituisce sicuramente un elemento nuovo e assai importante da cui non si può prescindere per una reinterpretazione del nostro sistema politico (e della stessa costituzione materiale).

3. *La rilevanza crescente dei gruppi parlamentari.*

Si è già accennato alla maggiore rilevanza che i gruppi parlamentari hanno assunto con l'approvazione dei nuovi regolamenti delle Camere, in corrispondenza con l'affermarsi di un diverso metodo di confronto tra i partiti più espressivi della realtà politica e sociale del Paese. In particolare, l'esigenza di « integrare » o, se si vuole, responsabilizzare, le minoranze di sinistra nell'elaborazione della politica nazionale, ha giocato in maniera forse decisiva in favore della « razionalizzazione » dei rapporti tra organi camerali e gruppi. Cosicché, attualmente, pare difficile negare agli stessi la configurazione di organi necessari che concorrono alla determinazione di tutta l'attività preparatoria indispensabile per lo svolgimento dei compiti costituzionali da parte delle Assemblee.

Non più, dunque, semplici « termini di riferimento » per consentire la realizzazione del principio proporzionalistico nella costituzione delle varie commissioni (come sancito dagli artt. 72, comma 2, e 82, comma 2, della Costituzione) (29) e tanto meno « ossatura delle Camere » (30) debbono, in modo così generico, essere definiti i gruppi parlamentari. I quali conservano intatta la loro autonomia (anzi la valorizzano e più concretamente possono manifestarla) anche se inseriti nella complessa organizzazione delle Camere. Ed è a questo proposito che si devono menzionare (oltre alle norme già ricordate degli *interna corporis* che istituiscono la Conferenza dei Presidenti — sul significato e sulle attribuzioni della quale ci siamo già brevemente soffermati — e che ulteriormente sottolineano come la presenza dei gruppi in Parlamento non sia un dato valutabile sotto un profilo esclusivamente sociologico-esistenziale) quelle disposizioni che prevedono come ai gruppi parlamentari « per l'esplicazione delle loro funzioni » venga assicurata da parte

(28) Si può trovare il testo del provvedimento citato — legge 8 dicembre 1972, n. 625 — nel *Bollettino di legislazione comparata*, 1973, n. 15, p. 308 ss..

(29) *Sic* Pietro RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Persona e Comunità*, Bologna 1966, p. 215.

(30) L'espressione è di Giuseppe Ugo RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in « Enc. del dir. », Milano, 1970, p. 795.

dei Presidenti delle Assemblee « la disponibilità di locali e attrezzature » e siano inoltre assegnati « contributi a carico dei rispettivi bilanci interni », « tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza dei gruppi stessi » (art. 15, III c., reg. Cam. dep.; analogamente art. 16 reg. del Senato).

A ben vedere una tale statuizione è stata una premessa assai notevole alla legge n. 195, la quale regola due differenti fattispecie di finanziamento pubblico dei partiti politici. Infatti vengono stanziati 15 miliardi « a titolo di concorso delle spese elettorali sostenute dai partiti per il rinnovo delle Camere », mentre la somma più ragguardevole di 45 miliardi viene distribuita ai gruppi parlamentari « a titolo di contributo per l'*esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti* » (art. 3). Questo nuovo dettato legislativo sviluppa, dunque, una tendenza anteriormente emersa al momento della redazione dei nuovi regolamenti parlamentari. Ma l'importanza di questo articolo, ai fini di una più adeguata sistemazione della problematica sui partiti politici, si coglie nel riconoscimento (esplicitamente formulato dalla norma) del collegamento *permanente* tra gli stessi e i gruppi parlamentari. È vero che già il reg. della Camera, laddove — all'art. 14 — stabilisce le condizioni per la formazione di un gruppo con meno di 20 iscritti (31), fa riferimento alla realtà preesistente costituita dal « partito organizzato nel Paese »; tuttavia, per inquadrare i rapporti tra questo e il gruppo, si usa il termine « rappresentanza ». Ciò è indubbiamente esatto sul piano istituzionale, ma al medesimo tempo insufficiente, dal momento che i vincoli che legano rappresentato e rappresentante possono essere i più diversi e di varia elasticità; tenendo oltretutto presente che un rapporto di rappresentanza implica necessariamente l'individuazione di due distinti soggetti.

Proprio l'esiguità dei riferimenti contenuti nei testi normativi ha indotto un'autorevole corrente dottrinale a prospettare delle soluzioni insoddisfacenti al problema della qualifica del rapporto gruppo-partito, negando che potesse sussistere tra gli stessi una relazione di tipo organico e sostenendo che « la capacità di guida e di comando » del partito sul gruppo è « *indiretta* e *mediata* anche se *di fatto* non meno efficace », giacché il partito giuridicamente « può agire sui parlamentari in quanto siano suoi membri, ma non ha alcun potere legale sul gruppo » (32).

---

(31) Analoga disposizione era contenuta nel vecchio reg. (art. 26, comma 5°), il quale, però, affermava che solo « eccezionalmente » l'Ufficio di presidenza poteva autorizzare la costituzione di gruppi con meno di 20 iscritti. Inoltre, presupposto necessario per la formazione di tali gruppi era la presentazione da parte delle rispettive formazioni politiche di liste di candidati in *tutte* le circoscrizioni — ad eccezione della Val d'Aosta —; mentre, secondo il testo attualmente in vigore, è sufficiente la presenza dei partiti con proprie liste « in almeno 20 collegi » (art. 14, comma 2°).

Differente la disciplina del reg. vigente al Senato (che ha confermato la precedente impostazione) ove ciascun gruppo deve essere *inderogabilmente* composto da almeno 10 senatori ed ove è previsto addirittura lo scioglimento di quei gruppi che nel corso della legislatura riducano la loro consistenza ad un numero di iscritti inferiore a 10 (art. 14, comma 4° e 5°).

(32) Giuseppe Ugo Rescigno che, tra l'altro, afferma che « solidi motivi » si oppongono alla configurazione del gruppo parl. quale organo del partito: « anzitutto il gruppo sarebbe un organo di partito non eletto dal partito, ma eletto dagli elet-

Una delle conseguenze « pratiche » di un simile argomentare è la relegazione dei gruppi parlamentari nel più ampio genere delle « associazioni di fatto », per cui, in ultima analisi, « l'attività del gruppo non impegna il partito e, quindi, nel campo dei rapporti privati il partito non risponde per il gruppo » (33).

Peraltro alla stessa conclusione sono pervenuti anche quegli autori che hanno ritenuto di dover ammettere che il gruppo sia organo del partito equivalendo, però, a un'« associazione minore compresa entro quella maggiore rappresentata dal partito » (34).

In questa affermazione di Pietro Rescigno sono riassunte tutte le incertezze e le ambiguità con cui il complesso fenomeno dei partiti politici e delle loro articolazioni è stato trattato, data la necessità di avvalersi di schemi e di categorie del tutto inidonee, in assenza — lo abbiamo già rilevato — di solidi elementi normativi. In realtà, sul piano giuridico ha un valore assai scarso attribuire al gruppo la qualifica di organo del partito, se, poi, nessun effetto ne deriva: se, ad esempio, la responsabilità per le obbligazioni contratte con terzi dai gruppi parlamentari ricade in ogni caso su di essi e, in via sussidiaria, sui loro presidenti che li rappresentano in giudizio, ignorando del tutto i vincoli strutturali e teleologici che essi *continuativamente* mantengono con le forze politiche di cui sono parte integrante (35).

D'altro canto, altrettanto inadeguato e pericoloso l'indirizzo emerso in una sentenza molto discussa del Tribunale di Roma (36) che ha considerato i gruppi parlamentari *solo* in relazione alle funzioni svolte in seno alle Camere quali organi interni. Anche in questo caso il rapporto gruppo-partito viene, per così dire, dimenticato, anzi, implicitamente negato quando con un discutibile procedimento deduttivo si afferma che i gruppi diventano, in virtù della loro posizione nelle assemblee legislative, addirittura organi dello Stato. La « pericolosità » di tale costruzione è palese, in quanto porta a minimizzare la politicità dei gruppi, facendoli apparire quasi strumenti « tecnici » per l'attività del Parlamento. Se si volesse proseguire coerentemente il discorso sui presupposti fissati dalla sentenza surriferita, si potrebbe arrivare a sostenere che, essendo i gruppi parlamentari organi dello Stato, debbono conseguentemente perseguire gli stessi fini... con quale salvaguardia dei principi democratici e pluralistici è facile immaginare. L'« inadeguatezza » della decisione deriva, invece, dalla dichiarata incapacità di dare una risposta positiva per la definizione dei rapporti di diritto privato tra gruppi e terzi (37).

Ci si chiede ora se la nuova legge sul finanziamento dei partiti fornisca effettivamente, e in quale misura, degli elementi nuovi ai fini di una valutazione (più rispondente alla realtà delle cose) delle questioni che abbiamo sin-

---

tori per il partito », *Gruppi parl.*, cit., p. 794. Il rilievo non pare esatto, in quanto gli elettori si limitano ad eleggere i singoli parlamentari, mentre la formazione del gruppo avviene successivamente e non dipende dalla volontà degli elettori.

(33) *Ibidem.*

(34) Pietro Rescigno, *L'attività di diritto privato etc.*, cit., p. 208.

(35) Cfr. la sent. della Corte app. Roma, 9 marzo 1962, in « Foro pad. », 1962, I, p. 499.

(36) 29 aprile 1960, in « Foro it. », 1960, I, 2047.

(37) Sul punto, Pietro Rescigno, *ult. op. cit.*, p. 203.

teticamente e criticamente illustrato. Una risposta di massima affermativa l'abbiamo già data, richiamando l'art. 3, comma 3, della legge, a nostro parere abbastanza significativo. Si deve aggiungere, affinché non paiano troppo esili le indicazioni ricavabili dalla norma, che essa trova il suo logico svolgimento in altre disposizioni, laddove viene sancito che « ... i Presidenti dei gruppi parlamentari sono tenuti a versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95 per cento dei contributi riscossi, nei termini e nei modi stabiliti dai relativi statuti e regolamenti... » (38).

Risulta allora ulteriormente provato come anche il legislatore abbia pienamente recepito la natura del rapporto che unisce il partito con i *suoi* gruppi parlamentari, quali organi dello stesso. Una tale constatazione non dovrà, però, rimanere nel limbo delle enunciazioni irrilevanti (e perciò inutili), bensì dovrà trovare una coerente applicazione per la risoluzione di quei « casi concreti » sopra ricordati: imputando, quindi, ai partiti la responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte con terzi dai gruppi parlamentari ed ammettendo la legittimazione (attiva e passiva) a stare in giudizio dei segretari politici e amministrativi dei partiti, non già dei presidenti dei gruppi parlamentari; né potranno sussistere dubbi qualora si dovesse decidere su eventuali rapporti di successione nei diritti e nelle obbligazioni tra gruppi (dello stesso colore) costituitisi in legislature diverse, dovendo sempre il partito essere considerato centro di imputazione giuridica (39).

Contro questa impostazione potrebbe addursi che — secondo il 5º comma dell'art.3 — i gruppi sono tenuti a versare ai partiti non tutta la somma riscossa, ma il 95 per cento di essa, potendo, quindi, disporre di un sia pur piccolo fondo sul quale i partiti non potrebbero avanzare alcuna pretesa e che rivelerebbe una certa autonomia organizzativa e patrimoniale; la quale confermerebbe tuttora la validità dei vecchi schemi secondo cui il gruppo è « una pluralità di soggetti legati tra loro da una comunanza di interessi e di finalità politiche, con una stabile organizzazione interna e con un fondo comune, onde essi si configurano come associazioni di fatto non riconosciute » (40). Ma, a prescindere dalla considerazione che, proprio stando alla lettera della disposizione, i gruppi parlamentari potrebbero trasferire *in toto* ai partiti i contributi ricevuti, non ci sembra che l'eventuale disponibilità di una somma relativamente esigua — di cui, normalmente, il gruppo si servirà per le

---

(38) La norma prosegue: « ... La presidenza dei gruppi misti e i presidenti dei gruppi i cui componenti non rappresentano un partito politico organizzato che abbia partecipato alle elezioni con proprio contrassegno sono tenuti a ripartire proporzionalmente tra i partiti, nella cui lista sono stati eletti i componenti del gruppo medesimo, una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso... » (art. 3, comma 5°). Tale disposto conferma ancora di più la priorità del partito quale centro necessario di riferimento politico anche per gli stessi parlamentari « indipendenti ».

(39) Differente l'indirizzo di P. RESCIGNO: cfr. *ult. op. cit.*, pp. 216-219. Sull'estensione dei poteri di rappresentanza degli amministratori delle associazioni non riconosciute e sulla rilevanza delle loro articolazioni organizzative, GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in « Commentario cod. civ. », a cura di SCIALOJA e BRANCA, libro I, *Delle persone e della famiglia - artt. 36-42*, Bologna-Roma 1967, pp. 134-136.

(40) Corte app. Roma, 9 marzo 1962, cit. (m.).

spese correnti — possa dar luogo ad un'autonomia patrimoniale, ma, eventualmente, ad una più limitata autonomia contabile. Riterremmo, infatti, che anche per le « spese correnti » del gruppo il partito debba ritenersi coobbligato in solido: in linea, quindi, con le conclusioni sopra esposte.

Tanto meno l'autonomia dei gruppi dalle forze politiche può essere suffragata dalla distinzione che la legge formula tra le due formazioni e dal rinvio sia ai regolamenti dei primi, sia agli statuti delle seconde (41). È evidente che questa distinzione non può incidere sulla natura del rapporto, in quanto puramente funzionale, se si tiene conto che i gruppi sono il veicolo indispensabile per il trasferimento dei contributi ai partiti. Una volta che le somme sono state depositate, la responsabilità amministrativa della loro gestione risulta attribuita ai partiti. Sono infatti i segretari politici e amministrativi degli stessi (né i Presidenti dei gruppi sono ritenuti corresponsabili) che devono « pubblicare entro il 31 gennaio di ogni anno sul giornale ufficiale del partito e su un quotidiano a diffusione nazionale il bilancio finanziario consuntivo approvato dall'organo di partito competente e redatto secondo il modello allegato » alla legge (art. 8).

Non bisogna poi dimenticare che la legge n. 195 non ignora la posizione di organi che i gruppi parlamentari rivestono all'interno di ciascuna Camera, ma, d'altra parte, non opera finzioni, nel senso che, come si è visto, il collegamento tra gruppi e partiti è esplicito. In questo quadro la rivalutazione del Parlamento e in seno ad esso dei gruppi e di quegli altri organi cui gli stessi danno origine (la Conferenza dei Presidenti, *in primis*) non è né inconsueta, né casuale; non tende a conferire maggior prestigio alle Assemblee legislative in quanto tali o a rendere omaggio ai rappresentanti del popolo *uti singuli*, ma si inserisce perfettamente nell'evoluzione dello Stato dei partiti, dai quali dipende il ruolo che il Parlamento assume in un determinato momento storico nell'assetto istituzionale.

Che attualmente i gruppi parlamentari siano nel contempo organi delle Camere e organi dei partiti e che questi in sostanza accettino tale situazione, né temano lesioni alla propria libertà è piuttosto significativo. La (apparente) duplicità di funzioni (42) può tornare ai medesimi anche utile, come si desume dalla stessa legge sul finanziamento pubblico dei partiti, laddove essa si propone di disciplinare i « controlli » sulla regolarità della redazione dei bilanci dei partiti. Infatti, tali accertamenti sono affidati al Presidente della Camera dei deputati « d'intesa con il Presidente del Senato », i quali si av-

---

(41) Cfr. l'art. 5, 1° c.: « I partiti politici ed i gruppi parlamentari che intendono ottenere i contributi previsti dalla presente legge devono indicare nei loro statuti e regolamenti i soggetti, muniti di rappresentanza legale, abilitati alla riscossione ».

(42) Partito e gruppo, espressioni infatti della stessa realtà politica concorrono al medesimo fine. Il MORTATI parla di « unione personale » dei gruppi parlamentari, i quali, appunto quali organi sia delle Camere che dei rispettivi partiti, assumerebbero una « duplicità di compiti e di responsabilità di fronte alle due entità di cui fanno parte », *Istituz. di dir. pubbl.*, Milano, 1969, vol. II, p. 813. Ciò appare esatto da un punto di vista formale; occorre, però, sempre tener presente che le modalità di assunzione di tali responsabilità nei confronti delle Camere da parte dei gruppi sono determinati dal partito nel suo complesso.

valgono di « revisori ufficiali dei conti designati, in riunione congiunta, *dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi* delle due Camere » (art. 8, 4º comma).

Ecco che, in questo modo, una forma di sostanziale autocontrollo potrebbe « formalmente » passare per eterocontrollo, proprio in virtù della posizione di organi interni delle Camere rivestita dai gruppi parlamentari.

4. *Nuovi dati per una riconsiderazione della problematica relativa alla natura giuridica dei partiti politici.*

Anche il problema della rilevanza e della posizione dei partiti politici nell'ordinamento dello Stato dovrà essere affrontato avendo riguardo alla legge n. 195, non tanto perché essa di per se stessa offra nuovi parametri di valutazione decisivi, tali da capovolgere gli orientamenti fin qui seguiti da dottrina e giurisprudenza, ma semplicemente perché ogni atto normativo supplementare permette di verificare l'idoneità dei criteri ermeneutici in precedenza adottati. Crediamo che ai fini di un'interpretazione non puramente concettuale e formalistica, bensì anche storica (e politica) e sistematica, una legge quale è quella oggetto della nostra indagine possa essere una buona fonte cui attingere dati di un certo interesse.

Già abbiamo osservato nella parte iniziale di questo scritto come il finanziamento pubblico dei partiti politici sia un indice del mutamento del quadro politico-istituzionale, come la natura della contrapposizione tra i partiti sia profondamente evoluta rispetto agli anni 1950-1960, per cui oggi sono superate certe analisi sulla fisionomia classista delle forze politiche o sulla adesione meramente strumentale ai valori costituzionali dei partiti « portatori di un ordine nuovo ». Analisi che — come si sa — hanno costituito una importante premessa (43) per giustificare determinati metodi di definizione della soggettività dei partiti politici e determinati modi di risolvere controversie tra questi e altri soggetti dell'ordinamento. Così il ricorso alle poche norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute era considerato una « garanzia » per la libertà delle formazioni politiche contro arbitrarie interferenze da parte dello Stato e, in ultima analisi, delle forze politiche concorrenti (al potere). Si notava che i partiti « pur vivendo ai confini del diritto privato non vogliono lasciare quegli schemi. Anzi nell'evoluzione del regime giuridico delle associazioni essi ravvisano nel regolamento di diritto privato il punto più alto della parabola per quanto riguarda l'alterna vicenda dei loro rapporti con lo Stato » (44)..

Un tale atteggiamento ha dato origine a quella teoria del partito quale « piramide di associazioni non riconosciute i cui membri sono le medesime persone fisiche » (45), teoria che in sostanza rispondeva, e tuttora risponde, al prevalente indirizzo giurisprudenziale (46).

---

(43) Cfr. Pietro RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato,* ora in *Persona e comunità*, cit., p. 190.

(44) Pietro RESCIGNO, *ibidem.*

(45) G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato,* in « Giur. cost. », 1964, p. 1419.

(46) Cfr. la rassegna di massime in *Il diritto dei partiti in Italia,* cit., preceduta da una nota di TROCCOLI, *Giurisprudenza italiana in tema di partiti,* p. 300 ss..

L'aver assoggettato la complessa realtà dei partiti politici agli schemi delle associazioni non riconosciute ha costretto i giudici a certe soluzioni la cui validità dovrà essere ridiscussa alla luce della nuova legge. Consideriamo due pronunce secondo noi paradigmatiche.

La prima della Corte d'Appello di Firenze — 23 novembre 1965 — (47), negando che i partiti politici possano essere ricompresi tra le persone giuridiche, ha ritenuto agli stessi applicabile l'art. 600 del cod. civ. che commina l'inefficacia delle disposizioni testamentarie in favore di enti non riconosciuti, se entro un anno dal giorno in cui il testamento è eseguibile, questi non propongano domanda di riconoscimento. Nella fattispecie l'appellante, il Partito comunista italiano, sosteneva che dall'art. 49 Cost. si rinviene l'attribuzione della personalità giuridica al « nuovo istituto » del partito politico (48). La Corte, rifiutando questa impostazione, asserisce, invece, che è lasciata alla libera determinazione delle formazioni politiche deliberare se richiedere o meno il riconoscimento da parte dell'ordinamento, riconoscimento che equivarrebbe alla perdita di « quella libertà o indipendenza che il legislatore costituzionale si è preoccupato di concedere » alle stesse (49).

Anche nell'altro caso, su cui intendiamo brevemente riferire, la Corte d'Appello di Roma, 18 ottobre 1971 (50), parte dal presupposto pacifico della natura di enti non riconosciuti dei partiti e, dovendo decidere di quale articolazione della Democrazia cristiana, Direzione centrale o Comitato provinciale, fosse la legittimazione passiva a stare in giudizio (nella fattispecie per rispondere di un debito non soddisfatto nei confronti di terzi), si fonda, ai sensi dell'art. 36 cod. civ., sugli « accordi degli associati » e, cioè, sullo statuto di quel partito. Nell'esegesi di tale atto il collegio giudicante ritiene di rinvenire elementi sufficienti per evidenziare come il Comitato provinciale (organo in prevalenza elettivo, i cui compiti sono di promuovere e coordinare nell'ambito territoriale di sua competenza l'attività delle unità di base del partito: esercita quindi delle funzioni di direzione politica) debba essere configurato quale associazione « di fatto », essenzialmente in ragione della sua accertata disponibilità di un « fondo comune », amministrato e amministrabile senza alcuna dipendenza dagli organi centrali. A sostegno dell'autonomia patrimoniale del Comitato provinciale (e di conseguenza anche delle altre istanze del partito), la sentenza argomenta che i bilanci preventivo e consuntivo, da compilarsi secondo le disposizioni statutarie dal Segretario amministrativo della Direzione centrale (la quale deve poi approvarli), « sono

---

(47) In « Giur. it. », 1966, I, II, p. 228.

(48) « Costituito da una unità organica e organizzata, distinta dalle persone che la compongono, con una volontà propria e con un complesso di mezzi scelti al conseguimento di uno scopo durevole e permanente ». Il partito, pertanto, « non può non avere per le complesse questioni cui deve adempiere una piena capacità nei diritti personali e patrimoniali ». Per « la loro stessa natura », secondo l'appellante, i partiti politici si sottraggono « ad ogni controllo dell'esecutivo, cui normalmente soggiacciono le persone giuridiche »: tali controlli sarebbero, infatti, incompatibili con la « posizione preminente e sovrana » attribuita agli stessi dalla Cost., in « Giur. it. », cit., p. 229.

(49) *Ibidem*, p. 231.

(50) In « Giur. it. », 1973, I, II, p. 310, con nota di D'Atena, *Articolazioni dei partiti politici, livelli associativi ed organi.*

limitati ai fondi propri della stessa Direzione centrale » (51). « Risulta perciò errato il richiamo della sentenza impugnata alla redazione di un unico bilancio nazionale, in base alla quale era stata esclusa l'esistenza di un fondo proprio dei Comitati provinciali » (52).

Dunque, per questa via, la stessa Direzione centrale rientrerebbe tra le associazioni di fatto formalmente sullo stesso piano delle articolazioni di base.

Tornando adesso alla legge n. 195, possiamo constatare come essa sia espressione di una visione meno atomistica e più realistica dell'organizzazione dei partiti: lo si può desumere analizzando le disposizioni che prevedono la compilazione e la pubblicizzazione da parte dei segretari politici e amministrativi del « bilancio finanziario consuntivo » del partito. Il « modello », cui i partiti debbono uniformarsi, lascia supporre che il bilancio si riferisca alla loro complessiva attività patrimoniale su tutto il territorio nazionale e non sia semplicemente un rendiconto dell'amministrazione degli organi centrali. Altrimenti non avrebbe molto senso prevedere tra le entrate le « quote associative annuali » (53) e tra le uscite i « contributi alle sedi e organizzazioni periferiche » (54). Quindi, giustamente, il legislatore ha individuato nei partiti un minimo di unità non solo politica e organizzattiva, ma anche patrimoniale (55).

Bastano questi elementi per negare l'autonomia patrimoniale delle singole articolazioni delle formazioni politiche e la loro conseguente diretta

---

(51) In quanto, secondo le disposizioni statutarie — si rileva nella sent. — « i suoi poteri in materia amministrativa sono esercitati solo in quelle ispezioni da effettuarsi giusta il mandato che il Segretario stesso fissa di volta in volta e, cioè, senza alcun controllo sistematico e senza quei rendiconti da parte degli organi inferiori che renderebbero possibile la redazione di un bilancio unico per l'intera organizzazione del partito nella sua capillare diffusione », p. 317.

(52) *Ibidem.*

(53) Tra le entrate « private » dei partiti sono previste anche le voci: « Proventi finanziari diversi » (fitti, dividendi su partecipazioni e interessi su titoli etc.). Da segnalare che tra le sovvenzioni dello Stato i partiti devono indicare anche le « contribuzioni annuali ai gruppi parlamentari alla Camera e al Senato » (di cui agli artt. 15, III c., reg. Cam. dep. e 16 reg. Sen.): ulteriore elemento che prova quanto sia considerata limitata l'autonomia patrimoniale dei gruppi, organi di fatto e di diritto delle formazioni politiche.

(54) Le altre voci consistono nelle spese per il personale, nelle spese generali, nelle spese per le attività editoriali, di informazione e di propaganda, nelle spese straordinarie per campagne elettorali.

(55) Alle stesse conclusioni è pervenuta in un recente scritto la VOLPE PUTZOLU, la quale ha centrato la sua analisi sugli ordinamenti interni dei partiti, soprattutto con riferimento al « momento fondamentale » della loro vita, vale a dire « il processo di formazione della volontà politica ai vari livelli dell'organizzazione ». La studiosa rileva come la c.d. autonomia amministrativa e finanziaria dei gruppi minori si risolva in una forma di « decentramento amministrativo interno », tale da non intaccare l'unità del partito. Vi è, in effetti, « una necessaria correlazione tra i due aspetti, ideologico-politico e economico-patrimoniale, del partito e, stante la funzione meramente strumentale del secondo rispetto al primo, tale correlazione non può non risolversi nell'influenza del profilo ideologico su quello patrimoniale e non viceversa », *In margine al problema della natura giuridica delle organizzazioni periferiche dei partiti politici*, in « Riv. di dir. civ. », 1974, II, p. 57 ss. *passim.*

responsabilità per le obbligazioni contratte con terzi? Forse ancora no; tuttavia, a nostro parere sono sufficienti a *non far escludere* in ogni caso, aprioristicamente, la corresponsabilità del « partito quale unità nazionale ».

Una sentenza, isolata in giurisprudenza, del Tribunale di Milano, 29 marzo 1956, ha affermato che gli organi centrali del partito devono intendersi coobbligati per quegli impegni che la sezione locale abbia assunto per finalità comuni (quelle che possono qualificarsi come « finalità politiche ») ad essa ed alla associazione nazionale (56).

La decisione, come è noto, ha destato molte perplessità (57): sono valide anche ora, dopo l'entrata in vigore della legge n. 195 la quale, prevedendo il finanziamento statale in favore dei partiti li costringe, in un certo senso, a controllare la gestione (o perlomeno a limitare la libertà di gestione) delle somme distribuite alle unità periferiche? E si sosterrà che alla fin fine nulla è cambiato, dal momento che, una volta ripartiti, i contributi accrescono semplicemente il « fondo comune » delle articolazioni di base, come avverrebbe nel caso di un atto di liberalità posto in essere da un qualsiasi associato?

Questi interrogativi che dottrina e giurisprudenza in futuro non potranno eludere sottointendono a loro volta il problema di fondo: la validità della definizione del partito quale « associazione di fatto » e l'esatta individuazione delle norme che, di conseguenza, devono regolare tale fattispecie.

Una palese incongruenza apparirebbe attualmente l'applicazione ai partiti dell'art. 600 del cod. civ. (e così pure dell'art. 786), quando lo Stato stesso concede sovvenzioni, senza che la loro riscossione sia subordinata ad alcun preventivo riconoscimento *ufficiale* dei medesimi da parte dell'ordinamento. Più coerentemente il progetto Bertoldi sopracitato stabiliva, all'art. 5, 2° comma, che « all'atto dell'erogazione del contributo, al partito è comunque riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato », rendendo evidentemente inutili ulteriori riconoscimenti amministrativi *ex* art. 600 c.c.. Riterremmo, tuttavia, che, pur senza un'analoga norma, la legge n. 195 renda egualmente inoperanti, per i partiti politici destinatari delle sovvenzioni statali (58), le richiamate disposizioni del codice civile.

È proprio il principio di « non contraddizione » nell'ambito di un'interpretazione logica, storica e sistematica che ci consente di superare la lettera di quegli articoli, tenendo oltretutto presente che anche in precedenza

(56) Infatti, « per conseguire tali fini comuni, le attività del partito come unità nazionale e delle singole sezioni sono concorrenti: i fondi delle une e delle altre servono allo stesso scopo », in « Foro pad. », 1957, I, p. 359.

(57) Cfr. P. Rescigno, *La sezione del partito politico*, in *Persona e Comunità*, cit., p. 192, vedi in particolare le argomentazioni svolte a p. 196.

(58) Secondo l'art. 1, 3° e 4° comma, della legge hanno diritto al contributo: *a*) « i partiti politici che abbiano presentato con il medesimo contrassegno proprie liste di candidati per l'elezione della Camera dei deputati in più di due terzi dei collegi elettorali ed abbiano ottenuto..... almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi »; *b*) i partiti che abbiano conseguito « una cifra nazionale non inferiore al 2 per cento dei voti validamente espressi »; *c*) « i partiti e le formazioni politiche che abbiano partecipato con proprio contrassegno all'elezione della Camera dei deputati ed abbiano ottenuto almeno un quoziente nelle regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche ».

una maggiore considerazione della *ratio* degli stessi avrebbe forse permesso di giungere a una loro esegesi restrittiva (59). Del resto, nel bilancio-tipo che deve essere redatto dai partiti è contemplata tra le entrate la voce « atti di liberalità », se pure le sottospecificazioni, manifestamente indicative, si riferiscono genericamente a « contribuzioni straordinarie degli associati » o a « contribuzioni di non associati » (60).

Le conclusioni cui siamo pervenuti sembrano confermarci come l'abito delle « associazioni di fatto » sia diventato ormai troppo stretto per i partiti, alla cui soggettività deve riconoscersi un carattere del tutto atipico, non inquadrabile negli schemi consueti.

La legge sul finanziamento statale dei partiti è in questa direzione quanto mai significativa e si può dire che operi una sorta di riconoscimento implicito della specialità di queste formazioni le quali, se pur vogliono, e in molti casi debbono, essere regolate dal diritto privato, non per questo rientrano in alcuna delle categorie del codice civile. Anzi, la tendenza in atto, clamorosamente confermata dalla legge n. 195, è proprio quella di sottrarre i partiti al diritto comune e, in considerazione della loro posizione formale e sostanziale nel sistema, di assicurare loro, come ha affermato un Autore « un regime di immunità e privilegio » (61), che concretamente si esprime nell'applicazione agli stessi delle norme più favorevoli (62).

5. *Conclusioni sul significato politico-istituzionale della legge n. 195.*

In questo quadro non pare difficile giustificare il riadattamento per la situazione italiana (da noi proposto all'inizio di questo scritto) dello schema del Triepel: e cioè che la legge sul finanziamento pubblico dei partiti segna il raggiungimento della fase della loro *protezione* da parte dell'ordinamento. Oltre ai dati già emersi nel corso dell'indagine, conferma la nostra

---

(59) Sulle ragioni storiche e politiche dell'incapacità delle associazioni non riconosciute di ricevere per testamento e di essere destinatarie di donazioni (*in primis* la preoccupazione di una « mano morta » da parte degli enti morali) cfr. GALGANO, *op. cit.*, p. 196. Il RESCIGNO P. nota come il conseguimento della personalità giuridica da parte delle associazioni di fatto abbia un « carattere meramente strumentale » nei confronti dell'istituto dell'« autorizzazione all'acquisto ». Per questi motivi l'Autore prospetta la possibilità di un riconoscimento implicito che deriverebbe all'ente di fatto attraverso l'atto di autorizzazione all'acquisto (di donazioni o eredità) concessa dall'autorità governativa *ex* art. 17 cod. civ., *La persona giuridica e la capacità di ricevere per testamento*, in *Persona e comunità*, cit., p. 302.

(60) Ovviamente devono essere fatti salvi i limiti di cui all'art. 7 della legge il quale enumera i finanziamenti « vietati ».

(61) GALEOTTI, che si esprime in termini assai critici nei confronti di una simile situazione non affatto consonante, secondo l'Autore, con i principi di fondo del sistema costituzionale, *Les partis politiques dans le cadre des groupements et des organismes sans personnalité juridique en droit italien*, in « Il Politico », 1972, p. 283.

(62) Pervenendo a risultati che secondo la VOLPE PUTZOLU « possono essere raggiunti soltanto a prezzo di una progressiva svalutazione dei principi fondamentali che regolano le fattispecie associative e in particolare l'associazione di cui al Libro I del codice civile » (pp. 71-72 *op. cit.*). L'Autore ritiene, inoltre, che le soluzioni finora adottate da dottrina e giurisprudenza non tengono conto dell'esigenza di garantire un'efficace tutela dei terzi (p. 72).

affermazione la distinzione che si ricava dal testo normativo tra le associazioni qualificabili partiti e gli altri gruppi o movimenti politici. La discriminazione tra i due tipi di formazioni non si basa, evidentemente, sull'elemento del « fine » che per entrambi è assai simile, bensì sulla *rilevanza* effettiva acquisita nello Stato in un determinato momento storico. Per poter essere definita « partito », un'associazione politica deve avere, infatti, « un certo livello di struttura e di stabilità organizzativa collegato con un minimo di successo elettorale ».

L'esigenza di tali requisiti è postulata dalla legge n. 195 all'art. 1, ove si stabilisce che hanno diritto ai contributi statali, a titolo di concorso nelle spese elettorali, i partiti che, avendo presentato con lo stesso contrassegno proprie liste di candidati per l'elezione della Camera dei deputati in più di 2/3 dei collegi elettorali, abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti validi di lista. Possono accedere alle sovvenzioni pubbliche anche i partiti che, pur non soddisfacendo a tali condizioni, abbiano conseguito una cifra nazionale non inferiore al 2 per cento dei voti validamente espressi.

Al di sotto di questa soglia non sembrerebbe corretto parlare di partito, riferendosi a forze che pur perseguono scopi politici e, magari, hanno partecipato a competizioni elettorali. Un simile assunto si può desumere dalla stessa lettera della legge, quando nell'ultimo comma dell'art. 1, derogando ai criteri sopra fissati onde tutelare le minoranze linguistiche, si statuisce che hanno « altresì » diritto ai contributi statali anche i partiti e le *formazioni politiche* che hanno ottenuto un quoziente nelle regioni il cui statuto speciale dispone particolari garanzie a favore delle minoranze sopracitate. Dunque, formalmente ed esplicitamente, la legge diversifica i partiti dalle generiche formazioni politiche (impropriamente i c.d. partiti locali).

Una differenziazione espressa ed organica tra il fenomeno associativo politico in generale e il fenomeno partitico in particolare ci viene offerta dalla legge tedesca sui partiti la quale al prg. 2 afferma che, per considerare tali le formazioni che si propongono « di influire permanentemente o per un lungo periodo di tempo sulla formazione della volontà politica e di concorrere alla rappresentanza del popolo nel *Bundestag* o in un *Landtag* », occorre valutare la loro « situazione di fatto », in relazione « all'ampiezza e alla stabilità della loro organizzazione, al numero dei loro iscritti e alla loro *importanza nella vita pubblica* » (63).

Rispetto alla disciplina vigente nella Rep. fed. ted., dobbiamo rilevare, però, come il provvedimento recentemente approvato in Italia non discerne solamente i partiti dalle altre organizzazioni politiche, ma, più specificatamente, prevede l'esistenza di due categorie di partiti: quelli a *rilevanza meramente elettorale* e quelli a *rilevanza parlamentare* che sono in grado di assolvere « pienamente » alle funzioni costituzionali sancite dall'art. 49 della Cost. e, cioè, concorrere alla determinazione della politica nazionale. Questa ulteriore sottodistinzione la si evince indirettamente, ma assai concreta-

(63) La disposizione citata precisa anche che « un'associazione perde la qualità giuridica di partito qualora per sei anni non abbia preso parte con proprie liste di candidati alle elezioni del *Bundestag* o di un *Landtag* ».

mente, dalle norme che ammettono al più cospicuo finanziamento statale ordinario (disposto, come abbiamo già visto, per consentire ai partiti l'adempimento dei loro compiti istituzionali) solamente quei partiti presenti in almeno una delle Camere con una propria rappresentanza, i quali ricevono i contributi secondo la propria consistenza numerica in Parlamento.

Il legislatore ha dunque accolto il principio di mettere a disposizione dei partiti a rilevanza parlamentare i fondi necessari per lo svolgimento non solo delle attività elettorali, ma anche dell'attività politica nel suo complesso (64), discostandosi dall'orientamento seguito dal *Bundestag*, dopo la nota pronuncia — 19 luglio 1966 — del *Bundesverfassungsgericht* che ha dichiarato che un finanziamento così « ampio » è incompatibile con la concezione che è alla base di un ordinamento liberaldemocratico, in quanto può incidere negativamente sul « libero e aperto processo di formazione dell'opinione e della volontà del popolo ». In effetti, le sostanziali motivazioni che hanno indotto la Corte costituzionale di Karlsruhe a sostenere che « le spese correnti dei partiti per il mantenimento della loro organizzazione permanente e le spese per le attività che non servono *direttamente* alla campagna elettorale non possono essere rimborsate » consistono, soprattutto, nel timore di una ingerenza da parte di organi dello stato nell'area riservata dalla *Grundgesetz* ai partiti politici (65).

Simili preoccupazioni non sono state fatte proprie dal Parlamento italiano che ha ritenuto, invece, di dover assicurare ad essi, « attraverso una regolare contribuzione pubblica, le condizioni economiche di sopravvivenza » (66), proprio avendo riguardo alla posizione costituzionale degli stessi. In tale prospettiva il legislatore non ha nemmeno condiviso il principio di garantire a *tutti* i partiti « una *rigorosa* eguaglianza formale delle possibilità di successo », giacché è indubbio che i contributi statali supplementari, di cui usufruiscono i partiti a rilevanza parlamentare, aumentano notevolmente le loro *chances* nei confronti dei partiti che godono solo dei rimborsi delle spese elettorali e, ancora di più, nei confronti delle nuove formazioni politiche (67).

---

(64) Anche la legge vigente in Svezia contempla elargizioni statali differenziate, sotto forma di « contributi-spese » e di « contributi per l'attività politica ». Queste ultime sovvenzioni sono erogate ai partiti sulla base del numero dei mandati parlamentari rispettivamente conseguiti (secondo criteri piuttosto complessi), mentre i finanziamenti per le spese, suddivisi a loro volta in un « contributo di base » e in un « contributo supplementare », sono ripartiti secondo un sistema misto che tiene conto sia della percentuale dei voti ottenuta da ciascun partito, sia della rappresentanza in Parlamento ed eventualmente nel Governo.

(65) « ... Un finanziamento parziale dei partiti da parte dello Stato, mediante versamenti annuali o mensili per sostenere il complesso della loro attività politica, non inserirebbe i partiti nell'ambito organizzatorio dello Stato e tuttavia, però, li vincolerebbe a tale ambito e affiderebbe i partiti alla provvidenza statale. Gli organi dello Stato, con tale finanziamento, interverrebbero sul processo di formazione dell'opinione e della volontà del popolo... ». La sentenza è integralmente riportata, tradotta, in *Disciplina dell'ordinamento e finanziamento dei partiti nella RFT*, cit., p. 191.

(66) *Sic*, la relazione PICCOLI già cit..

(67) Onde meglio mettere in risalto la posizione di relativo sfavore in cui vengono a trovarsi i movimenti politici « minori » ricordiamo che la Corte costi-

A questo punto non intendiamo affrontare i problemi di ordine squisitamente ideologico e politico suscitati dalle scelte del legislatore, né, dato lo scopo limitato di questo scritto, possiamo proporci di valutare la loro conformità alla Costituzione.

Ci bastano questi pochi cenni per asserire che la generica *protezione* accordata dall'ordinamento ai partiti si risolve, in questo modo, in una più puntuale protezione dei partiti esistenti in questo particolare frangente storico.

ERNESTO BETTINELLI

Summary — The law on public financing of political parties, which has recently taken effect in Italy, has failed to realise the hopes of all those who looked forward to a « global » regulation apt to solve the problems for years at the centre of controversies among scholars of constitutional law and political science and among politicians. For example, the grant of juridical personality to the political parties, a strict and efficient control by the State over the funds allotted to these groups, etc.

The law approved by the Italian Parliament, in effect, contains nothing of the aforesaid: its is a very sectoral text whose admitted purpose is simply to aid the needy finances of the political parties and, if possible, to discourage the custom of illicit subventions to the political parties themselves by various public and private bodies.

Beyond the legislator's intentions, however, the measure, object of the inquiry, is particularly significant from a political and institutional point of view. First of all, it indicates that a new stage has been reached in the development of the Party-system in Italy, viz., their substantial acknowledgement. Secondly, it supplies a decisive point in favour of the homogeneity of the Italian political system, since the law implies that the prevailing political forces mutually recognise their own legitimacy.

Besides, the process of integration within the system of the forces representing the left-wing opposition had already started some time before. It is sufficient to recall, as relevant facts, the approval of the new parliamentary regulations with the contribution of the Communist Parties and the ever more frequent circumstances where the political course of the majority has been conditioned by that political party.

Moreover, the law constitute a new and most important element for a more convincing evaluation of some particularly delicate matters: the nature of the relations among parliamentary groups and political parties and their respective juridical qualification.

So far, doctrine and jurisprudence have summarily placed them in the category of real associations and have regarded as juridically irrelevant the links uniting the various organising

tuzionale in una sentenza abbastanza recente — 2 febbraio 1972 n. 12 — ha dichiarato conformi a Cost. l'art. 156 del T.U.L.P.S. 18 giugno 1931 n. 773 — e indirettamente le norme regolamentari per la sua applicazione di cui agli artt. 285-286 r.d. 6 maggio 1940, n. 635 — che vietano le collette e le raccolte di fondi od oggetti, anche se promosse per motivi politici. È noto come da tali raccolte i gruppi che non possono contare su altre fonti, pubbliche o private, traggono buona parte dei mezzi finanziari indispensabili per la loro attività.

branches of the political parties (sections, leading peripheric organisms, and so on). It is evident that such an approach does not correspond to reality and how inadequate it is to apply to political parties the few regulations of civil law on unrecognised associations.

Contrasting with this situation, the new law implicitly recognises the *unity* of organisation of the political parties and their *typicality* when, for instance, it states that they must publish a yearly national balance sheet specifying the total assets and liabilities. Notwithstanding its hardly sufficient normative formulation, the law could be, therefore, a very useful instrument to the interpreter willing to attain to a more adequate arrangement of the « political parties law ».

To conclude the inquiry one cannot ignore the negative aspects of a discipline as the one that has taken effect in Italy. On the whole, the *protection* granted to the parliamentary parties operating in this particular historical emergency can be considered as a rather serious limitation of the development of the pluralistic principle inasmuch as no consideration is given to the necessity to guarantee to *all* political parties a « rigid equality of chances of success ».